Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4701**

17. Wahlperiode 07. 02. 2011

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schwabe, Dirk Becker, Gerd Bollmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/4475 –

Umweltintegrität und Zusätzlichkeit beim Clean Development Mechanism (CDM)

Vorbemerkung der Fragesteller

Grundidee der Clean Development Projekte war, dass es für Industrieländer Instrumente gibt, mit denen sie die Kosten senken können, die zum Erreichen der Reduktionsziele notwendig sind. Somit soll auch den Entwicklungsländern eine ökologisch nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung durch einen Zufluss von Geld ermöglicht werden.

Annex-1-Länder oder Unternehmen, die im EU-Emissionshandel verpflichtet sind, können über Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern Emissionsgutschriften erhalten, welche wiederum für den eigenen Bedarf genutzt oder an weitere Länder oder Unternehmen verkauft werden können. Da die Zusätzlichkeit und Umweltintegrität dieser Maßnahmen umstritten sind, sollte auch die Bundesregierung darauf hinwirken, dass fragwürdige Projekte verbessert bzw. ausgeschlossen werden.

HFC-23 (Trifluormethan) ist ein Treibhausgas, das als Abfallprodukt bei der Herstellung von Kühlmitteln entsteht (HCFC-22, Chlordifluormethan). Es ist ein Grundprodukt für die Erzeugung von Teflon, findet aber auch als Lösch- und Kühlmittel Verwendung. Es wirkt etwa 11 700-mal so stark wie Kohlendioxid (CO_2). In Europa ist HCFC-22 verboten. Hersteller in China und Indien produzieren das Gas weiterhin und können für die Zerstörung des Abfallproduktes Klimazertifikate unter dem CDM erzeugen. Der Preis für die CDM-Zertifikate liegt um ein Vielfaches über den tatsächlichen Kosten für die Beseitigung.

Aus dem Bericht des ARD-Magazins „MONITOR“ vom 19. August 2010 und aus neuen Untersuchungen von CDM Watch, einer internationalen NGO-Initiative, lässt sich Folgendes entnehmen:

- Für die HFC-23-Projekte bekommt man im CDM etwa das 65- bis 75-fache dessen, was die Beseitigung des Gases tatsächlich kostet;
- es gibt überwältigende Belege dafür, dass die Hersteller Lücken im CDM gezielt ausnutzen und die Emissionshandelsmärkte verzerren, indem sie mehr HFC-23 produzieren, nur um mit seiner anschließenden Beseitigung Emissionsgutschriften zu bekommen;

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 3. Februar 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

– der CDM konterkariert in diesem Fall das Ziel des Montrealer Protokolls über den Schutz der Ozonschicht, da er problematische Anreize schafft, die Produktion von HCFC-22 aufgrund der Emissionsreduktionszertifikate (certified emission reductions, CERs) zu erhöhen.

Die Brisanz der Problematik der Thematik lässt sich überdies durch die Zahlen der Sandbag Climate Campaign darstellen; demzufolge bezieht die E.ON AG 75 Prozent seiner CDM-Zertifikate aus HFC-23 Projekten, die ThyssenKrupp AG zu 76 Prozent und die RWE AG sogar zu 100 Prozent.

Neben der Problematik der Industriegase behandelt die Kleine Anfrage auch Fragen der Zukunft des CDM, der Förderung von Projekten mit fossiler Energie, der zukünftigen Verwendung im EU-Emissionshandel und Effort Sharing sowie der Entwicklungsförderung.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Für die Bundesregierung ist die Nutzung der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, insbesondere des Clean Development Mechanism (CDM), von entscheidender Bedeutung sowohl für den internationalen Klimaschutz als auch für den europäischen Emissionshandel. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP haben die Regierungsparteien die stärkere Nutzung und die ökologische Integrität des CDM zu einem Ziel der Regierungspolitik erklärt.

Die Bundesregierung unterstützt deshalb die jüngste Entscheidung des Climate Change Committee (CCC) der Europäischen Union, die zu einem Ausschluss der betreffenden Emissionsgutschriften in der dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandels führen sollen.

I. Industriegase

1. Ist der Bundesregierung der Sachverhalt der problematischen Anreize bei Industriegasprojekten des CDM, insbesondere bei HFC-23-Projekten, bekannt?

Ja.

2. Sieht die Bundesregierung bei Industriegasprojekten, insbesondere bei HFC-23-Projekten, Handlungsbedarf?

3. Sieht die Bundesregierung neben CDM-Projekten mit N_2O und HFC-23 Handlungsbedarf bei weiteren Projekten wegen problematischer Anreize durch den CDM?

4. Was unternimmt die Bundesregierung, um diese Anreize zu minimieren oder gar um sie abzuschaffen?

5. Wird die Bundesregierung in den entsprechenden Gremien darauf hinwirken, dass HFC-23-Projekte zukünftig (spätestens ab 1. Januar 2013) im EU-Emissionshandel untersagt werden?

6. Wie wird sich die Bundesregierung in die Diskussion auf europäischer Ebene zur Begrenzung von CDM-Projekttypen im EU-Emissionshandel im Bereich von HFC-23 und N_2O einbringen?

7. Wird die Bundesregierung Vorschläge auf EU-Ebene für den Ausschluss von CERs aus HFC-23- und N_2O-Projekten aus dem EU-Emissionshandel unterstützen?

8. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass Restriktionen nach Projekttypen differenziert werden sollten?

Die Fragen 2 bis 8 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung hat am 21. Januar 2011 im Climate Change Committee (Ausschuss gemäß Artikel 23 der EU-Emissionshandelsrichtlinie) dem Rechtssetzungsvorschlag zugestimmt, Emissionsminderungszertifikate aus Projekten betreffend die N_2O-Zerstörung bei der Adipinsäureherstellung und betreffend die HFC-23-Zerstörung ab Mai 2013 nicht mehr zur Nutzung im EU-Emissionshandel zuzulassen. Der entsprechende Absatz der von den Mitgliedstaaten befürworteten Fassung des Verordnungsvorschlags der EU-Kommission lautet „From 1 January 2013, the use of international credits from projects involving the destruction of trifluoromethane (HFC-23) and nitrous oxide (N_2O) from adipic acid production for the purposes of Article 11a of Directive 2003/87/EC is prohibited, except for the use of credits in respect of emission reductions before 2013 from existing projects of these types for use in respect of emissions from EU ETS installations that took place during 2012 which shall be allowed until 30 April 2013 inclusive.“ Das Europäische Parlament hat nun drei Monate Zeit, um zu dem Vorschlag Stellung zu nehmen, der nach Ablauf dieser Frist von der EU-Kommission formell angenommen wird.

9. Hat sich die Bundesregierung während der Verhandlungen auf der Weltklimakonferenz in Cancún für einen Ausschluss von Verbrennungsanlagen für HFC-23 als CDM-Projekt eingesetzt?

Das Thema war nicht Teil der Tagesordnung der VN-Klimaverhandlungen in Cancún.

10. Welche Haltung hat die Bundesregierung zu möglichen Alternativen für China und Indien für die Beseitigung von HFC-23 im Falle eines Verbots von CDM bei Industriegasen?

Nach Ansicht der Bundesregierung sind diese und andere Schwellenländer sowohl technologisch als auch finanziell in der Lage, diese sehr kostengünstigen Emissionsreduktionen in eigener Verantwortung zu erbringen. So lange sich das Nutzungsverbot auf den EU-Emissionshandel beschränkt, bleibt der Verkauf entsprechender Emissionsminderungszertifikate an EU-Mitgliedstaaten sowie an andere Industriestaaten möglich, die diese auf die Erfüllung ihrer unter dem Kyoto-Protokoll vereinbarten nationalen Emissionsminderungsziele anrechnen können.

11. Inwieweit wird die Bundesregierung in den entsprechenden Gremien darauf hinwirken, dass HFC-23-Projekte im EU-Effort-Sharing untersagt werden?

Die Bundesregierung hat sich in der Sitzung des Climate Change Committee dafür eingesetzt, die Nutzung dieser Emissionsminderungszertifikate auch für den Bereich außerhalb des EU-Emissionshandels („effort sharing sector“) zu verbieten, fand aber keine Unterstützung der EU-Kommission oder anderer Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung hat daher folgende Protokollerklärung abgegeben: „Germany thinks that in order to ensure consistency and ecological integrity, those types of certificates should also not be used in the Effort Sharing sector. A corresponding change of the pertinent rules should be considered.“ Eine Regelung für den „Effort Sharing“-Bereich konnte nicht beschlossen

werden, da sich die von der EU-Kommission vorgeschlagene Regelung nur auf Artikel 11a Absatz 9 der Emissionshandelsrichtlinie stützte, der Einschränkungen der Zertifikatenutzung im EU-Emissionshandel ermöglicht. Eine entsprechende Regelungsmöglichkeit besteht für den „Effort Sharing"-Bereich nicht.

II. CDM in der Zeit nach 2012

12. Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um dem CDM für die Zeit nach 2012 eine rechtliche Grundlage zu schaffen?

Die Bunderregierung setzt sich in den VN-Klimaverhandlungen aktiv dafür ein, dass der CDM auch nach dem Jahr 2012 eine Zukunft hat. Wo immer möglich, will die Bundesregierung marktbasierte Instrumente wie den CDM nutzen. Daher hat sich die Bundesregierung in Cancún auch aktiv dafür eingesetzt, dass die grundsätzliche Fortführung der flexiblen Mechanismen in einer übergreifenden Entscheidung unter dem Kyoto-Protokoll Erwähnung findet. Darüber hinaus arbeitet die Bundesregierung aktiv daran, die internationale Klimaschutzarchitektur weiterzuentwickeln und auszubauen.

13. Welche Haltung hat die Bundesregierung zu binationalen und multinationalen Abkommen zur Verwendung von Gutschriften aus Projekten im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung, falls sich der Abschluss eines Kyoto-Nachfolgeabkommens verzögern sollte?

Derzeit rechnet die Bundesregierung fest damit, dass im Falle einer Lücke zwischen den Verpflichtungsperioden keine unmittelbare Gefahr für die Fortführung des CDM ausgeht. Es ist der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen, Klarheit für Investoren zu schaffen und eine Stabilität des Marktes zu gewährleisten. Für das Emissionshandelssystem der EU steht bereits fest, dass „certified emission reductions" (CER) und „Emission Reduction Units" (ERU) auch nach 2012 zum Einsatz kommen werden und daher weiterhin eine Nachfrage bestehen wird.

III. „Supercritical coal"

14. Hat die Bundesregierung Bedenken, dass Emissionen aus fossilen Kraftwerken (z. B. in Europa) durch Emissionen aus fossilen Kraftwerken (z. B. in China) in rasch wachsenden Schwellenländern ausgeglichen werden können?

Ein Ausgleich von Emissionen in Industriestaaten durch Emissionsminderungen in fossilen Kraftwerken in Entwicklungs- und Schwellenländern ist im Rahmen des CDM möglich (siehe auch Antwort zu Frage 19). Für die Nutzung von Emissionsminderungen aus Projekten zur Begleichung der Abgabepflichten im EU-Emissionshandel gelten für die Anlagenbetreiber jedoch Höchstmengen. Eine vergleichbare Regelung gibt es auch in der Entscheidung zum „Effort Sharing", die für Mitgliedstaaten eine Höchstmenge für die Nutzung von projektbasierten Emissionsminderungen vorsieht.

15. Wenn ja, sieht die Bundesregierung hier Handlungsbedarf?

16. Hat die Bundesregierung Bedenken, dass diese Kohlekraftwerke in Entwicklungsländern auch ohne CDM nach dem heutigen Stand der Technik gebaut werden können und somit nicht zusätzlich sind und keine Minderung von Treibhausgasen darstellen?

    Wenn ja, inwieweit wird die Bundesregierung aktiv werden, um diese Regelung zu ändern bzw. abzuschaffen?

17. Wird sich die Bundesregierung in den entsprechenden Gremien dazu äußern?

18. Wenn ja, mit welchem Tenor?

19. Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 15 bis 19 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass nur solche CDM-Projekte zertifiziert werden dürfen, bei denen die sogenannte Zusätzlichkeit im Einzelfall gemäß den Regeln des CDM nachgewiesen wurde. Dabei setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die ökologische Integrität des CDM zu erhöhen. Sollten sich bei diesen Projekten Unregelmäßigkeiten herausstellen, wird die Bundesregierung sich in den entsprechenden Gremien dafür einsetzen, diese abzustellen.

IV. CDM im EU-Emissionshandel und im Effort Sharing

20. Möchte die Bundesregierung die Höhe der Deckelung der CDM-Maßnahmen auf europäischer Ebene ändern?

21. Falls ja, möchte die Bundesregierung die Höhe der CDM-Maßnahmen erhöhen oder verringern?

22. Falls ja, um wie viel möchte die Bundesregierung die Höhe der CDM-Maßnahmen erhöhen oder verringern?

Die Fragen 20 bis 22 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Eine Veränderung der Deckelung der Nutzung von CDM-Emissionsminderungszertifikaten ist nicht beabsichtigt.

V. Entwicklungsförderung durch CDM

23. Wie bewertet die Bundesregierung die Situation, dass derzeit Emissionsminderungsgutschriften (CER) einzig auf Grundlage von Emissionsreduktionszielen zuerkannt werden, und welche Schlussfolgerungen leitet die Bundesregierung aus dieser Einschätzung ab?

Zertifikate (CER) werden nicht auf Grund von Zielen, sondern auf Grund nachgewiesener Emissionsminderung vom international eingesetzten Exekutivrat des CDM ausgestellt.

24. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bei CDM-Projekten ausreichend ist?

25. Falls nein, wie will die Bundesregierung diesem Problem abhelfen?

Die Fragen 24 und 25 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Gemäß den von der Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls beschlossenen Regelungen sind die Projektträger eines CDM-Projektes verpflichtet, lokal Betroffene der geplanten Projekte zu Kommentaren einzuladen und die eingegangenen Kommentare in der Projektdokumentation zu berücksichtigen. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt in den Gastgeberländern der CDM-Projekte in unterschiedlicher Intensität. Die Regelungen des CDM haben in vielen Fällen überhaupt erst dazu geführt, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor der Umsetzung von klimarelevanten Investitionsprojekten stattfindet. Auch die internationale Beteiligung der Öffentlichkeit im Registrierungsverfahren der CDM-Projekte, die bei der Offenlegung der Projektunterlagen auf der Website des VN-Klimasekretariats erfolgt, ist ein unverzichtbares Element der Prüfung der CDM-Projekte. Auch in der Implementierung erfolgt eine Überprüfung der verifizierten Monitoringprojekte, bevor die Emissionsgutschriften aus dem Berichtszeitraum den Projektbeteiligten ausgestellt werden. Aus Sicht der Bundesregierung ist das CDM-Verfahren in der Frage der öffentlichen Beteiligung grundsätzlich richtig ausgestaltet. In weiteren Schritten der Reform des CDM wird aber auch die Frage einer wirksamen Beteiligung der Öffentlichkeit jeweils neu geprüft werden müssen. Die eigentliche Herausforderung für eine angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit liegt aber in der Sicherstellung demokratischer Beteiligungsformen durch die CDM-Gastgeberländer selbst. Hier hat der CDM auch eine wichtige Anstoßfunktion. Die Bundesregierung fördert daher auch Nichtregierungsorganisationen, die Betroffene in Entwicklungsländern hinsichtlich ihrer Beteiligungsrechte bei CDM-Projekten beraten.

Beim Zustimmungsverfahren von großen Wasserkraftprojekten (über 20 MW) wird auf öffentliche Beteiligung der Betroffenen besonderer Wert gelegt. Artikel 11b Absatz 6 der EU-Emissionshandelsrichtlinie sieht vor, dass bei der Genehmigung von Wasserkraftprojekten, deren Erzeugungskapazität 20 MW überschreitet, einschlägige internationale Kriterien und Leitlinien einschließlich der Grundsätze der Weltkommission für Staudämme (so genannte WCD-Empfehlungen) vom November 2000 respektiert werden. Um dies im Genehmigungsverfahren sicherzustellen, verlangt die Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) als zuständige nationale Behörde einen Prüfbericht (Compliance Report), der von einer akkreditierten sachverständigen Stelle (Designated Operational Entity, DOE) verifiziert werden muss. Mit diesem Bericht soll sichergestellt werden, dass die Bundesregierung nur solchen Wasserkraftprojekten zustimmt, bei denen die sozialen und ökologischen Folgen des Projektes in angemessener Form kompensiert oder im Vorfeld vermieden werden.

Deutschland hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass innerhalb der EU vergleichbar hohe Standards an den Prüfprozess von solchen Projekten gelegt werden.

26. Welche Anstrengungen unternimmt die Bundesregierung, um negative Folgen und Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von CDM-Projekten für die ansässige Bevölkerung im Süden zu vermeiden?

27. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass der CDM zu einer verbesserten sozialen Situation der Bevölkerung vor Ort führt, konkret zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung, des Zugangs zur Bildung, der Grundversorgung mit Trinkwasser, zu einem verbesserten Zugang zu Energie?

28. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass der CDM zu einer verbesserten ökologischen Situation der Bevölkerung vor Ort führt, beispielsweise zum Schutz lokaler Ressourcen, Vermeidung negativer Auswirkungen auf Ernteerträge, Weideland, Waldbedeckung etc. beiträgt?

Die Fragen 26 bis 28 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Die Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls hat entschieden, dass alleine der jeweilige Gastgeberstaat für die Feststellung zuständig ist, ob ein CDM-Projekt einen positiven Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leistet. Allerdings sieht die Bundesregierung auch ein hohes Maß an Verantwortung auf der Seite der Nutzer der Emissionsgutschriften. Dies gilt sowohl für die Staaten als auch für die beteiligten Unternehmen. Die Bundesregierung erwartet von den Unternehmen, dass sie sich aus Projekten zurückziehen, in denen eklatante und nicht korrigierbare Verstöße gegen die CDM-Regeln oder gar Menschenrechtsverletzungen auftreten.

Bereits heute dürfen CDM-Projekte gemäß § 8 Absatz 1 Satz 3 des Projekt-Mechanismen-Gesetzes (ProMechG) der nachhaltigen Entwicklung des Gastgeberstaates in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht insbesondere vorhandenen nationalen Nachhaltigkeitsstrategien nicht zuwiderlaufen. Gemäß § 8 Absatz 4 ProMechG kann das Umweltbundesamt als zuständige Behörde den Projektträger zum Nachweis, dass keine schwerwiegenden nachteiligen Umweltauswirkungen von der Projekttätigkeit ausgehen, zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung verpflichten, wenn auf der Grundlage der Beschreibung in der validierten Projektdokumentation oder aufgrund anderer Informationen nach Umfang, Standort und Folgen der Projekttätigkeit erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen wahrscheinlich sind.

In der Praxis stellt dies die DEHSt durch Nachforderung weiterer Informationen sowie durch Auflagen in Zustimmungsbescheiden sicher. Beispielsweise ist bei Projekten zur Nutzung von Windkraft nachzuweisen, dass das Projekt nicht mit Routen von Zugvögeln in Konflikt gerät und keine geschützten Pflanzen oder Tiere betroffen sind. Im Rahmen von Projekten zur Nutzung von Wasserkraftanlagen mit einer elektrischen Leistung über 20 Megawatt ist im Wege einer Auflage zu dem Zustimmungsbescheid im Rahmen der Verifizierung nachzuweisen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen zur Zustimmung vorliegen. Hierzu kann je nach den Umständen im Einzelfall beispielsweise zählen, dass die Anforderungen der Umweltverträglichkeitsprüfung eingehalten sind, dass im Rahmen der Betriebsgenehmigungen oder getrennt davon Vorkehrungen im Hinblick auf Sicherheits-, Umwelt- und soziale Aspekte getroffen und in regelmäßigen Abständen überprüft werden und dass im Kompensationsplan vorgesehene Entschädigungen vereinbarungsgemäß ausgezahlt wurden.

Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung kann das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit darüber hinaus gemäß § 8 Absatz 4 Satz 2 durch eine Rechtsverordnung festlegen, welche Anforderungen im Einzelnen an besondere Umweltverträglichkeitsprüfungen im Rahmen des ProMechG zu stellen sind. Handlungsbedarf diesbezüglich wird derzeit seitens der Bundesregierung nicht gesehen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333